Cámara de Representantes

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 528 de 2016

S/C

Comisión Especial de asuntos municipales

MESA DEL CONGRESO DE INTENDENTES

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 18 de mayo de 2016

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Oscar De los Santos.

Miembros: Señores Representantes Sebastián Andújar, Alfredo Asti, Carlos Cachón, Camilo Cejas, Gustavo Da Rosa, Diego Irazábal, Omar Lafluf, Washington Silvera, Tabaré Viera Duarte y José Francisco Yurramendi Pérez.

Invitados: Señores Sergio Botana, Presidente; Aníbal Pereyra, Primer Vicepresidente y Marne Osorio, Segundo Vicepresidente y los Consejeros Ángel Alegre y Humberto Castro.

Secretaria: Señora Graciela Morales.

Asistente Técnico: Dr. Ernesto Abisab.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Oscar de los Santos).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Queremos plantear dos temas para que la Comisión los considere.

Por un lado, la posibilidad de enviar una nota al señor presidente del Cuerpo planteándole que, teniendo en cuenta las competencias de la Comisión Especial de Asuntos Municipales, la Escuela de Gobierno colabore en la preparación de los eventos regionales que pretendemos realizar, con la idea de aunar esfuerzos y no andar por caminos distintos.

Por otra parte, considerar un acuerdo entre la OPP y nuestra Comisión a fin de contar con información al día sobre la distribución y el nivel de ejecución de las partidas, que nos brinde elementos más científicos para hacer un seguimiento.

——(Apoyados)

Habiendo acuerdo, se formularán ambos planteos.

(Ingresan a Sala integrantes de la Mesa del Congreso de Intendentes)

——La Comisión Especial de Asuntos Municipales tiene el agrado de recibir a una delegación de la Mesa del Congreso de Intendentes integrada por el economista Sergio Botana, Presidente; el señor Aníbal Pereyra, primer vicepresidente; el doctor Marne Osorio, segundo vicepresidente; el señor Ángel Alegre, consejero, el señor Humberto Castro, consejero y el señor Federico Ricagni.

Tuvimos una reunión con la OPP, la Mesa Permanente del Plenario Nacional de Municipios y la Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles.

Esta Comisión tiene como meta el seguimiento de la aplicación de la ley de descentralización y su modificación. Como todo proceso nuevo, es rico, complejo y lleno de contradicciones; habrá que ir dirimiendo y aprendiendo en el tiempo.

A partir de la información inicial de la OPP no cabe duda que el incremento sustantivo logrado en la comisión sectorial de descentralización con respecto a las partidas municipales es del orden de los $ 3.800.000.000. La Comisión está pensando en trabajar en el fortalecimiento de los gobiernos locales no solo en el manejo de los recursos como ordenadores de gasto y la previsión de programas por presupuestos departamentales, sino también en el marco del desarrollo local, tratando de estimularlo. La idea es trabajar con la OPP en forma directa, a través de un acuerdo, y también con la Escuela de Gobierno, partiendo de la base de que todos vamos a vivir un proceso de aprendizaje y que, en definitiva, la descentralización es también una actitud de cómo encarar el desafío de desarrollo nacional. En ese sentido, la presencia de ustedes, aparte de que en lo personal es un extraordinario placer, desde el punto de vista institucional es muy importante en el marco de ese vínculo que queremos mantener. Dependerá de la aplicación de la ley, si es necesario adaptarla o modificarla, o cómo logramos profundizar su aplicación a través de un diálogo permanente, aspecto que queda de manifiesto en esta Comisión y que descartamos de parte del Congreso de Intendentes, en el marco de ese proceso de transformación democrática del Estado, donde hay pasos que son muy importantes. Seguramente, la vida nos va a interpelar y también a templar en el desafío de avanzar en ese sentido.

Queremos conocer cuál es su opinión al respecto.

Partimos de la base de que hay dos intendencias que no tienen presupuesto y eso dificulta que el Congreso como tal pueda hablar en conjunto. Queremos saber cuáles son los objetivos y metas del Congreso en el marco de un seguimiento en ese proceso de

transferencia de competencias y transferencias de recursos. Aparte de la transferencia de competencias y facultades que prevé la ley, vamos a hacer un seguimiento desde el punto de vista de los programas y de los presupuestos que nos permita hacer un seguimiento real de las transferencias de los recursos que prevé el acuerdo del Congreso de Intendentes con la Comisión Sectorial de Descentralización.

Agradecemos la buena voluntad de vuestra presencia.

SEÑOR BOTANA (Sergio).- En primer lugar, quiero expresar la alegría de estar aquí, que es como estar en la Mesa del Congreso de Intendentes porque todos los legisladores presentes -empezando por el exintendente de Maldonado, presidente de esta Comisión, Oscar de los Santos- son personas vinculadas a los gobiernos departamentales ya que ejercieron distintas funciones a ese nivel.

Esta Comisión, que fue creada por iniciativa del diputado Lafluf, cuando ingresamos en el año 2005 a la Cámara, fue votada por unanimidad por la pertinencia de la propuesta. Seguramente, el Parlamento tendrá que estudiar transformarla en una comisión permanente porque, en definitiva, lo departamental termina constituyendo otra rama del derecho, con un grado de especialidad bastante pronunciado; además, el hecho de que sea una comisión permanente permitirá que el país pueda atender mejor los asuntos vinculados a los gobiernos departamentales y a los gobiernos municipales, donde Uruguay tiene muchísimo para avanzar, y eso queda revelado en la proporción del gasto público destinado al segundo y al tercer nivel de gobierno.

El último gran debate que hubo en Brasil -antes de los últimos acontecimientos- tuvo que ver con la reivindicación de los gobiernos municipales y estaduales por más recursos, ya que los municipios administran apenas el 23% del gasto público general y los gobiernos estaduales el 18%. Es decir que en Brasil 41% del gasto es descentralizado. En Uruguay, entre el segundo y el tercer nivel de gobierno, llegamos al 4% o 5%. En consecuencia, existe espacio para que el país se plantee avances en políticas de descentralización.

Deberíamos incorporar a la ley total claridad en cuanto a la separación de competencias de los gobiernos departamentales y municipales. Esto dirimiría las contiendas de competencias que existen en algunos departamentos entre el gobernante del departamento y el del municipio. Desde ese punto de vista, sería una contribución a la claridad; tal vez este sería el principal de los aportes.

Además, deberíamos tratar de identificar fuentes de recursos o porcentajes de participación de recursos ya existentes que le correspondan a uno y otro nivel de gobierno, por supuesto, dentro de su jurisdicción.

Seguramente, también haya que resolver la cuestión de la responsabilidad política del gobernante municipal. Si quien juzga es la junta departamental, corremos el riesgo de que cuando exista un municipio de un signo político diferente al signo político del gobierno departamental, haya algún tipo de acuerdo para, por medio de juicio político o de otro mecanismo, provocar la caída de un gobierno legítimamente electo por la ciudadanía. Tampoco puede ser que no exista algún tipo de mecanismo de responsabilidad política; alguno tiene que existir. Aclaro que me refiero a la responsabilidad política frente a los habitantes de la circunscripción electoral en la que haya sido elegido ese mandatario.

Por otra parte, tendríamos que pensar en algún proceso de delegación de competencias y transferencia de recursos de parte del Estado a los gobiernos departamentales. Imagino, por ejemplo, lo que sucede en algunas áreas de la prestación de servicios de salud y de servicios educativos. También pienso que en Montevideo el

saneamiento es competencia del gobierno departamental, pero en el interior de la República corresponde a OSE. En lo que tiene que ver con la prevención de incendios y con algún área de la seguridad pública también podríamos plantear el tema con las limitantes correspondientes.

Seguramente, lo más acertado sea que el país ingrese en el camino de transferir competencias del gobierno nacional a los departamentales porque en este momento en los departamentos existe capacidad para administrar los sistemas. No puede ser que el hospital de una ciudad deba ser administrado desde el poder central mientras los médicos de esa misma ciudad administran organizaciones médicas privadas que atienden más usuarios que el sistema público. Esto indica que la capacidad existe.

En el caso de los bomberos, muchas veces tenemos limitaciones pero también existe la imposibilidad del gobierno central de atender debidamente sus obligaciones.

Debemos ingresar en el estudio de estos aspectos que tienen que ver con esa filosofía compartida por todos los uruguayos de ingresar en procesos de descentralización y de fortalecimiento de los gobiernos locales y departamentales.

Quiero hacer una aclaración que no es menor: estas cuestiones no han pasado por el debate del Congreso de Intendentes; los comentarios realizados responden a opiniones personales. Muchos intendentes los compartirán y otros no. Por tanto, estas apreciaciones no deben ser tomadas como la opinión del Congreso de Intendentes, sino como la de alguno de sus integrantes.

SEÑOR PEREYRA (Aníbal).- También yo quiero manifestar nuestra alegría y complacencia por estar aquí, en esta Casa.

Nos parece muy rico el planteo que la Comisión hace en cuanto a la lógica de seguir profundizando en este proceso de descentralización, que es continuo y que hay que construir todos los días. Muchas veces en nuestro país definimos cosas y luego quedan abandonadas, sin que nadie siga su proceso y construcción.

Una de las críticas más fuertes que ha tenido todo este proceso que incorpora la creación de los municipios, que comenzó por el año 2010, ha sido que la ley madre -por decirlo de una manera- fue modificada cinco o seis veces. Eso se plantea como una debilidad de este proceso. Yo creo exactamente lo contrario; considero que eso es producto de que se partió de un país que tenía una lógica totalmente diferente y de que las realidades se cambian aprendiendo de los procesos.

En muchas oportunidades, nosotros proclamamos políticamente la voluntad de descentralizar -es parte de un cambio-, pero cuando nos enfrentamos al proceso nos tiemblan las piernas. En realidad, descentralizar no puede ser una cuestión de definiciones solamente, sino que se debe ir transfiriendo poder. En definitiva, ese es el proceso. No obstante, muchas veces nos aferramos a realidades con las que crecimos y nos formamos. Por eso es importante tener ámbitos como este, en el Parlamento -profundizándolos con la OPP y otros-, a efectos de analizar cómo seguir enriqueciendo esta herramienta, porque seguramente se deba seguir modificando aspectos que hoy establece la ley. Se debe analizar cómo construir herramientas reales de descentralización.

Cuando se habla de los municipios, se los presenta como que es el único aspecto de la descentralización, pero si bien son una parte fundamental hay otros que se relacionan con él.

En este proceso se deben tener en cuenta las definiciones de políticas nacionales. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con la producción agropecuaria, los consejos

agropecuarios que se han creado tienen que ir alineados a estas definiciones porque, en definitiva, se relacionan con las decisiones que en materia de producción nacional se tomen en los territorios con los actores públicos y privados. Y ese proceso se tiene que seguir enriqueciendo.

Sin duda, los municipios son una puerta cercana a la realidad de la gente. De hecho, los gobiernos departamentales tomaron decisiones de "descentralización" -entre comillas- cuando las escuelas, las policlínicas y las políticas de seguridad dejaron de llegar a determinados lugares. Las intendencias se hacían cargo, porque eran la puerta a la que tocar, que la gente identificaba en su lugar. Es importante seguir construyendo políticas que incorporen todo ese proceso, y los municipios juegan un rol importante en ese sentido.

Ahora, me parece que hay que seguir fortaleciendo el concepto de municipio, porque en este proceso está más conceptualizado el concepto de alcalde. Quizás eso se debe a una cuestión lógica: por ser un cargo rentado y demás, está presente todo el día, y la gente lo identifica. Tanto es así que a los municipios en algunas oportunidades se los llama alcaldías. No obstante, la ley refiere a los municipios. Considero que se debe fortalecer ese concepto.

Como decía el presidente del Congreso, estamos expresando opiniones individuales o que tienen algún tipo de colectivización, sobre la base de la realidad, pero que no han sido definidas por el Congreso. Creo que es importante señalarlo.

Cuando se discutió en el Parlamento la última modificación a esta ley, recuerdo haber transmitido la visión que tenía -perdí como en la guerra- con respecto a los municipios. Me parece que la ley vigente tiene algunas cosas que se pueden corregir en la elección; me refiero al proceso previo. La gran mayoría de los concejales son alcaldes que perdieron; no son concejales electos como tales. La mayoría de los Concejos está integrada por alcaldes que perdieron -salvo en Montevideo, donde se da una lógica diferente a la forma en la que se procesa en otros departamentos- ; ninguno quería ser concejal. Ya ingresan al Concejo un tanto enojados, por haber perdido, y tienen como objetivo central hacer la guerra al alcalde. De esa forma no se construye como Concejo Municipal y no se permite que este actúe como una herramienta del municipio. Creo que tenemos que seguir trabajando en este aspecto para enriquecerlo. ¿Cómo hacerlo? No es sencillo determinar cómo se eligen los concejales, pero creo que debe haber una definición clara en cuanto a la elección porque, tal como está, me parece que atenta contra la consolidación del Concejo, y considero que este es vital. Hoy, para determinar las definiciones de compras de los concejos, por ejemplo, se necesita la firma de tres concejales. Entonces, cuando no hay un concejo municipal fuertemente construido se diluye la fuerza en otras prácticas que lo debilitan. Espero haber sido claro en el concepto.

Por eso, considero que se debe seguir analizando esos aspectos y que, quizás, el Parlamento deba seguir trabajando a efectos de modificar nuevamente esta ley.

Aclaro que esta no es una crítica al proceso; por el contrario, creo que este tipo de aportes lo enriquece, porque la práctica es la que nos va mostrando qué herramientas son las que están sirviendo.

Hoy, creo que nadie discute la validez de este proceso en este país. Me parece que este es un dato no menor y que nos indica que debemos seguir en esa lógica.

SEÑOR OSORIO (Marne).- También para mí es un placer participar en esta Comisión. Es muy gratificante estar en un ámbito en el que sentimos que estamos hablando entre intendentes o con personas con las que hemos trabajado y de quienes

hemos aprendido -en mi caso particular, con el diputado Tabaré Viera-, y a quienes seguramente no vamos a contar ninguna novedad; juntos podremos trabajar en una agenda país que propenda, efectivamente, a seguir avanzando en el proceso de descentralización.

Evidentemente, la descentralización es un proceso continuo, que no acaba; siempre es mejorable, perfectible. Por ende, debe hacerse una revisión permanente en aras de mejorar lo que refiere al primer nivel de gobierno subnacional, que hace a los gobiernos departamentales. En la actualidad, los gobiernos departamentales tenemos ámbitos de trabajo compartidos con el Gobierno nacional -como la Comisión Sectorial de Descentralización- y ámbitos de negociación que nos han permitido alcanzar algunos recursos que nos posibilitaron llevar algunas soluciones a determinados territorios, pero los recursos siguen siendo insuficientes a la hora de pararnos frente a la comunidad y atender sus demandas. Esto hace al abecé de los gobiernos departamentales -no vale la pena entrar en ello- ; no obstante, se da una transferencia, de hecho, de acciones en los territorios sobre asuntos que no están en el abecé de los gobiernos departamentales pero que tienen que ver con la vida misma de nuestras comunidades. Y podemos estar días citando ejemplos. En un rato tendré una reunión con el director del INDA a efectos de analizar la previsión de recursos para los comedores municipales que tenemos en el departamento de Rivera, pues desde julio hasta la fecha el Gobierno departamental de Rivera ha invertido -obviamente, es una inversión social- casi $ 9.000.000 allí, y es impensable reducirlo; por el contrario, la situación actual en la frontera está demandando incrementar esa atención de emergencia a determinados sectores de la comunidad. También podemos referirnos a los aspectos de salud o educativos.

Tenemos la oportunidad de que se genere un polo de educación superior en el departamento de Rivera, lo que demandará una inversión del Gobierno departamental complementaria para viabilizar esa inversión.

Todas esas son acciones que creo que van en la línea de la descentralización. Considero que es saludable el involucramiento de los gobiernos departamentales, pero debe ir acompañado de una lectura presupuestal del país para que efectivamente se puedan hacer en forma sustentable y no dependiendo de las voluntades individuales o del vínculo de buena vecindad, que seguramente todos los intendentes tenemos, con todas las instituciones, en todos los gobiernos, independientemente de los signos políticos que estén al frente.

Asimismo, pienso que resulta clave y estratégico, para un ámbito legislativo que focaliza la energía del Parlamento en asuntos de descentralización, tratar de generar herramientas que ayuden a romper los círculos viciosos históricos que han llevado a que tengamos territorios de nuestro pequeño país más pobres que otros. Evidentemente, esto es reflejo del hecho de que en el norte no tenemos puerto y de que el nivel de consumo es diferente al que puede haber en la zona metropolitana o en lugares cercanos a Buenos Aires y demás. Eso hace que muchas inversiones no lleguen a los territorios norteños y ha significado que históricamente tengamos una matriz productiva más acotada, más básica, más de materia prima, que genera menos empleo y trabajo menos calificado. Esto también requiere miradas estratégicas en clave del proceso de descentralización.

Concretamente, con relación a los municipios, estamos absolutamente de acuerdo en que forma parte de ese proceso de descentralización construir un tercer nivel de gobierno de cercanía. La primera reflexión -tampoco es novedad para nadie- es que se está ante una realidad muy heterogénea. No es lo mismo un proceso de municipalización en Vichadero, Minas de Corrales -para hablar de mi departamento- que en Montevideo; no es mejor ni peor: es diferente. Creo que eso se refleja en las urnas en el momento de

cada elección. En las comunidades del interior -por lo menos sucede en nuestro departamento-, la primera condicionante para definir el voto es el candidato por el municipio; después se ve a quién se vota como intendente. Esto, nosotros lo vivimos. Eso genera un gran nivel de expectativa y de compromiso posterior entre gobernante y gobernado que hace una gran diferencia con el escenario del proceso de municipalización que se da en la capital. Creo que ese nivel de cercanía, de compromiso, debe ser considerado en el momento de generar ese tipo de herramientas o de alinear las políticas públicas entre los tres niveles.

Otro elemento que se debe tener en cuenta es el siguiente. Consideramos que el ámbito institucional en el que los gobiernos municipales deben trabajar e interactuar es el Congreso de Intendentes. Como dijo el presidente del Congreso, lo que estamos diciendo aquí es a título personal, porque no ha sido un tema de debate del plenario, pero creemos que el Congreso de Intendentes debe ser el paraguas institucional desde el cual deben trabajar los gobiernos municipales, inclusive generando una mirada en materia de competencias. Los gobiernos departamentales, como gobiernos territoriales, regionales, que generan un nivel de política pública que interactúa directamente con las líneas de política pública nacional, evidentemente deben interactuar con los gobiernos municipales, como gobiernos de cercanía, pero debe haber ámbitos, sin coartar las libertades de nadie -puede haber diálogo entre los diferentes niveles de gobierno-, en los cuales se coordinen y aterricen las políticas públicas. Puede haber diálogo entre los diferentes niveles de gobierno, pero a nivel de coordinación y de aterrizaje de las políticas públicas tienen que actuar los gobiernos regionales, que tienen la legitimidad en los gobiernos departamentales.

Evidentemente, el proceso de descentralización es dinámico y vivo. Hoy tenemos realidades diferentes. En un mismo territorio departamental hay municipios con competencia urbana y rural, y otros con competencia solamente urbana. En nuestro caso hay un gobierno departamental con un 84% de la población con toda la zona metropolitana de la capital departamental y, prácticamente, el 75% del territorio rural. Entonces, existe una situación que dificulta la planificación de las políticas públicas, es decir, ¿quién hace la vialidad rural?, o ¿qué tanto transferimos para hacerlo, si hay municipios que tienen en su competencia territorios rurales y otros que no lo tienen? Todas estas cuestiones, de alguna manera, deben ser consideradas en ese marco regulatorio de revisión continua. De acuerdo a la participación, a la dinámica y al ritmo de trabajo de los intendentes -ustedes lo conocen- se nos hace un poco difícil dedicar muchas horas al análisis del marco normativo nacional pero, sin duda, el Congreso de Intendentes tiene que trabajar intensamente en ello. El hecho de que aquí estén presentes exintendentes seguramente nos va a hacer sentir muy bien representados al momento de hacer los aportes en clave municipal.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Esperamos mucho esta visita que, de acuerdo con los cometidos de esta Comisión, creo que es absolutamente importante. Acá tengo la nota que me tocó firmar como presidente *ad hoc* el 5 de agosto, o sea que la intención de esta Comisión de dialogar con el Congreso de Intendentes ha sido permanente. Esta Comisión fue creada hace once años pero, si bien es una comisión especial, se ha dado continuidad a su desarrollo en todas las Legislaturas.

Se han tocado los puntos que están en el origen del trabajo de esta Comisión. Por un momento voy a dejar de lado todo lo que tiene que ver de la descentralización, creación y funcionamiento de los municipios para ir a algunos de los conceptos generales que planteaba el señor presidente del Congreso de Intendentes y que tiene que ver también con un muy postergado análisis de la actualización de la Ley Orgánica Municipal, que deberíamos llamar Ley Orgánica de los gobiernos departamentales. Precisamente,

desde 2005, cuando se creó esta Comisión, tenemos en el orden del día la actualización de una ley que ha cumplido ochenta años. En otras oportunidades, con el Congreso de Intendentes hemos intentado buscar su actualización, pero no hemos logrado encontrar los tiempos. Al inicio de todo período de gobierno los intendentes están muy ocupados, precisamente, en lanzar todo lo que tiene que ver con el cumplimiento del programa que los llevó a ser electos, y cuando lo logran empiezan a pensar en el período que viene, y no es conveniente realizar modificaciones en un período preelectoral. Pero creo que tanto el Poder Legislativo como el Congreso de Intendentes deben trabajar responsablemente para actualizar esa norma que ha tenido muchísimas modificaciones, aunque no se refieran directamente a una modificación de la ley original sino que ha tenido cambios en sucesivos presupuestos y rendiciones de cuentas que han ido variando la forma en que se relacionan los gobiernos departamentales con el gobierno central. Quien repase algunos de los términos y conceptos que se usaban en 1935 se dará cuenta de la necesidad de actualizar esa ley e incluir algunos aspectos que se mencionaron acá. No podemos comparar nuestro país con otros de la región que tienen carácter federal. Este sigue siendo un país unitario, pero tiene un proceso de descentralización que, precisamente, hace que tengamos que incorporar los gobiernos departamentales a esa ley orgánica por el hecho concreto de la existencia del tercer nivel de gobierno.

El compromiso personal y colectivo de esta Comisión, porque así lo hemos hablado, es no dejar pasar otra Legislatura sin abordar en conjunto las actualizaciones que sean necesarias en la Ley Orgánica Departamental.

Ha habido muchas referencias al tema del seguimiento de las dos leyes importantes, que han tenido modificaciones y bienvenidas sean, como lo decía en otras comisiones en las que me tocó actuar. Estuve en las dos etapas del proceso de institucionalización de los municipios, tanto en la creación como en la modificación. Creo que el hecho de ser permeables a las modificaciones, en función de las necesidades que la realidad nos va indicando, es un mérito y no un defecto de mala redacción de la ley original. Seguramente en este período también habrá modificaciones que surjan de la realidad para una mejor adecuación.

Como decía el señor presidente, nosotros estamos muy interesados, como Comisión, en hacer un seguimiento efectivo de las modificaciones que tienen relación con el funcionamiento y financiamiento de los municipios previstos en la última modificación legal. Por tal motivo estamos en ese proceso de intercambio -como lo relató el señor presidente- con los actores principales de la descentralización, tanto del gobierno nacional como departamental y los propios gobiernos locales, para poder tener una visión global de cómo se ha desarrollado este proceso. Para nosotros es importante la colaboración del Congreso de Intendentes en temas que pueden ser de información sustancial. Me refiero, por ejemplo, a lo que tiene que ver con la coordinación de un mapeo de cómo han quedado los diecisiete presupuestos departamentales, y a los programas que la ley plantea que deben abrirse a nivel de los gobiernos departamentales para cada uno de los municipios de su jurisdicción. El seguimiento financiero de las partidas del gobierno nacional, para permitir el funcionamiento de los gobiernos municipales que hemos aprobado en el presupuesto nacional -si bien lo hace otra Comisión, algunos diputados integramos ambas-, para nosotros es importante. En otro momento tendremos oportunidad de conversar, por ejemplo, sobre la institucionalización de algunos órganos como el Congreso Nacional de Ediles y la Mesa de Alcaldes.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- Agradezco a la delegación la presencia. Es una alegría volver a encontrarnos, sobre todo en esta Comisión en la que habemos algunos exintendentes que creo que podemos aportar alguna visión, en esa mezcla de lo que es el Poder Legislativo y las intendencias.

Quiero destacar, una vez más, lo que significan los gobiernos departamentales. Como decía el intendente Aníbal Pereyra, lo mismo pasa con los municipios y los alcaldes. Cuando se habla de gobierno departamental, que es la Junta y la Intendencia, se habla de la Intendencia.

Recién comentaba con Tabaré Viera lo que decía Marne Osorio sobre el gasto público social, reclamo que nos quedó para atrás. También hay que destacar que las intendencias y los gobiernos departamentales en estos dos períodos -en estos últimos diez años- tuvieron una jerarquización y se consiguieron una cantidad de cosas que hay que mencionar, sobre todo para el país en su totalidad. Los gobiernos departamentales se pusieron al lado, por encima de las discrepancias y las diferencias del gobierno nacional, para hacer funcionar el país, que no podría funcionar si no existieran los intendentes. Se lograron cosas impresionantes, tales como derogar de un plumazo en un congreso y una sectorial con el ministro Astori la exoneración de la contribución rural forestal, porque durante veinte años los departamentos no habían cobrado ni un peso. También se logró derogar la devolución de impuestos. Ayer decía, cuando discutíamos la ley de competitividad, que la exportación en rolos de madera no tenía ni medio peso agregado. También se logró el alumbrado público y otra cantidad de cosas, pero siguen faltando algunas otras, como el gasto público social, que es lo que hacen las intendencias, que no les correspondería directamente pero que las hace porque si no, no las hace nadie.

A veces escucho decir que disminuyó el índice de pobreza. ¿Cuánto influyen las intendencias al respecto? Mucho, sobre todo en el interior. No quiero simplificar esto en la ley de descentralización, pero en cada oportunidad que tenga voy a destacar el tema de las intendencias, y no es porque esté a pura añoranza sino porque lo siento así. Hace unos días hablábamos acerca de que desde acá, y conociendo las intendencias, tenemos la obligación de apoyar. Por ejemplo, ayer discutimos la ley de competitividad. Yo creo que el Congreso de Intendentes tiene que estar, porque la competitividad la hacen todos ustedes, por ejemplo, cuando va una empresa y le exoneran la contribución. Ayer di el ejemplo de Botnia, que durante diez años no pagó el concepto de enclave en Río Negro porque tenía exoneración, y lo empieza a pagar ahora. Esas cosas hacen al desarrollo del país, y de ahí su importancia.

Con respecto a la ley de descentralización, cuando se aprobó en 2010 todos consideramos que había que votarla y que cuidarla, porque si fracasaba nunca más la tendríamos. Como salió con algunas carencias, en 2014 se modificó. Se mejoró en el tema de los recursos -un logro de los intendentes hacia los municipios- pero hay problemas de gestión.

Haciendo un resumen de todos los problemas, la aprobación de dos artículos del presupuesto nacional -creo que los artículos 660 y 661- llevó -cito concretamente mi departamento- a que la jefatura jurídica de la Intendencia de Río Negro en una concurrencia a la Junta Departamental hiciera referencia a esos artículos diciendo que el municipio queda sometido a una dependencia jerárquica del intendente. A partir de ahí es que los municipios de Río Negro y especialmente el de Young tienen dos funciones: el barrido y el cementerio. Lo digo porque ya lo dije aquí más de una vez, y ese es el argumento. Ahí estamos en una discusión

Hay que definir claramente las funciones y las competencias porque existe un desgaste permanente y público entre el alcalde y el intendente. Así, la gente se va a acostumbrar a que no va a tener que pedirle nada al alcalde ni al municipio y se dirigirán al intendente. Entonces, nadie querrá ser candidato a alcalde o integrar un municipio. Me parece que eso es lo peor que puede pasar y lo que más hay que proteger.

SEÑOR VIERA (Tabaré).- Para el mejor cumplimiento de nuestros cometidos es muy importante el contacto fluido entre esta Comisión y el Congreso de Intendentes.

Quienes conocemos la tarea -a veces agobiante- de estar al frente de una intendencia día a día, entendemos -somos parte de esa omisión o tardanza- que es oportuno tratar algunos temas legislativos como el *aggiornamiento* de la Ley Orgánica Municipal. Es difícil que los intendentes tengan tiempo para estudiar cuestiones netamente legislativas; por otro lado, es nuestra tarea, nuestra responsabilidad.

Por lo tanto, en el trabajo conjunto y contando con la opinión de quienes están en la trinchera -con lo cambiante que es la labor- desde el Parlamento podemos hacer un buen trabajo apoyando los cambios y transformaciones legislativas. En definitiva, podremos apoyar la buena gestión de las intendencias, entendiendo que todos estamos contestes en avanzar en el fortalecimiento de las autonomías departamentales y municipales.

Sería muy bueno avanzar en la actualización de la Ley Orgánica Municipal y, si pudiéramos, hoy mismo definir un mecanismo de consulta rápida que no consista únicamente en venir aquí a una reunión, con todo lo que ello implica. Los intendentes vienen una vez a la semana o cada quince días, como el gaucho que va a la ciudad, con las maletas vacías y trae todo lo que necesita para la semana; los intendentes vienen a Montevideo a hacer varios mandados y tienen poco tiempo. Pero existen otros mecanismos, de pronto con algunos técnicos, para retomar el trabajo iniciado en otras legislaturas para el *aggionarnamiento* de la Ley Orgánica Municipal.

En los últimos tiempos no se ha avanzado en materia de descentralización, por el contrario, se ha desandado. En esto, una parte fundamental es la descentralización de los recursos; si no hay una real descentralización de recursos, no hay descentralización, siempre habrá una subordinación. Es como el hijo adolescente mientras no trabaja y no cuenta con su propio dinero: es muy difícil que tenga autonomía y libertad total.

Advierto que por distintas vías como la reglamentación -no es una cuestión cercana sino que se arrastra desde hace muchos años-, hubo una sustitución de recursos de percepción directa que pasaron a ser parte del total de la participación de los municipios en los presupuestos nacionales y por último, con el Sucive, se verifica una pérdida de autonomía de los municipios y de los gobiernos departamentales, que pasan a depender en gran medida del Poder Ejecutivo; no importa quién sea el gobierno. Sostener la independencia y la autonomía, sobre todo en materia de recursos, es fundamental.

Tenemos el eterno debate político- electoral en cuanto al origen y propiedad de los recursos y, por lo tanto, de las realizaciones de las obras. La OPP ni siquiera forma parte legal ni institucional de la Comisión Sectorial, sin embargo, muchas veces, es la que aparece casi como dueña de los recursos, cuando no lo es; en todo caso está contratada para elaborar informes técnicos y certificaciones de obras para el Fondo de Desarrollo del Interior, labor que perfectamente podría hacer otra institución. En su momento se decidió que lo hiciera la OPP, se generó una capacidad interesante, pero ni siquiera es miembro de la Comisión Sectorial.

Los recursos fueron el origen de una muy buena lucha que dimos por la creación de la Comisión Sectorial y del Fondo de Desarrollo del Interior en una reforma constitucional.

(Diálogos)

——Pero no es miembro de la Comisión Sectorial y está contratada para hacer un trabajo por el que cobra muy bien, o por lo menos cobraba.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- Cobraba lo que necesitaba para gastos.

(Diálogos)

SEÑOR VIERA (Tabaré).- ¿Un 3%?

Es un criterio muy amplio.

Son recursos netamente departamentales, es una pequeña parte de la participación de los pueblos del interior en el presupuesto nacional -hasta hay una reglamentación- y tengo entendido que ni siquiera se pueden hacer inauguraciones si no asiste la OPP. ¡Qué tiene que ver! La OPP está contratada para hacer la evaluación, el informe de los proyectos que posteriormente aprueba la Comisión Sectorial, así como el seguimiento y certificaciones correspondientes. Es un debate superado; hay que insistir. Discúlpenme pero es una cuestión que va a lo institucional de nuestra República.

En cuanto a los municipios ocurre lo mismo. Trabajamos mucho desde el proyecto de ley; recordarán el presidente Vázquez lo presentó antes que nada al Congreso de Intendentes. Nos pareció una buena idea, aunque no el mejor inicio para comenzar a discutir una política de descentralización. Hubiera sido preferible -es un debe que tenemos- que primero se definieran exactamente los roles de los gobiernos departamentales y los recursos y luego cómo avanzar desde el gobierno nacional hacia los gobiernos departamentales y los recursos; ahí entra todo lo que estamos hablando y lo que mencionaba el intendente Botana, es decir, a todo lo que tienen que hacer frente los gobiernos departamentales sin recursos presupuestales; es una realidad. Además, hasta para mejorar la propia eficiencia y eficacia sería muy positivo que tomaran a su cargo algunos otros servicios con sus respectivos recursos.

Luego, debe haber un proceso de descentralización de los gobiernos de tercer nivel con los respectivos recursos. Los recursos siguen siendo escasos, sobre todo cuando se optó por una división territorial de los municipios, denominado de manchas y no con el sistema de puzle por el que la suma de los municipios ocuparía la totalidad del departamento. Creo que solamente Canelones está dividido de esta manera, pero en general en todos los departamentos los municipios son urbanos y, por lo tanto, hay un gran territorio rural que sigue siendo responsabilidad del gobierno departamental. Entonces, ni siquiera se pudo avanzar en repartir la maquinaria porque las intendencias tienen que seguir manteniendo talleres, la vialidad rural, y ayudar a los municipios que no tienen recursos y no pueden vivir.

Hay mucho para avanzar en esa materia.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Respecto a la referencia del señor diputado Viera, el artículo 230 y en particular el 214 de la Constitución, que tiene que ver con los recursos presupuestales, son muy claros. La Comisión Sectorial que se crea en el artículo 230 está en el artículo de creación de la OPP y sus cometidos. El artículo 214 establece que esa Comisión Sectorial es la que dará opinión sobre la participación de los gobiernos departamentales en el presupuesto nacional.

No lo digo para discutir, simplemente, quiero dejar constancia de que hay dos artículos referidos; no es que la OPP no tenga nada que ver. Además, la ley le ha encomendado, tal como lo establece la Constitución, otros cometidos como, por ejemplo, los que tienen que ver con las atribuciones que le ha asignado el inciso final del artículo 230: "La Oficina de Planeamiento y Presupuesto tendrá además los cometidos que por otras disposiciones se le asignen expresamente así como los que la ley determine". Muchas leyes presupuestales le han asignado atribuciones a la OPP; la ley de creación del Sucive, también.

(Diálogos)

SEÑOR VIERA (Tabaré).- En definitiva, de acuerdo a los artículos citados por el señor diputado Asti, la OPP no forma parte, no es miembro de la Comisión Sectorial, que es la que aprueba o no los proyectos y por lo tanto, no es dueña de recurso alguno.

SEÑOR PRESIDENTE.- Atendiendo al planteo de varios legisladores e intendentes, trabajaremos en la Ley Orgánica Municipal. El señor diputado Viera planteaba la posibilidad de definirlo como una meta. No ha habido intentos en legislaturas anteriores; desconozco las causas -aunque las supongo- de ese escaso avance. Vale la pena que nos planteemos como meta avanzar en este período intercambiando con la Mesa del Congreso de Intendentes.

Hay una clara voluntad de acuerdo en cuanto al seguimiento de la ley, el análisis de la transferencia de competencias y recursos a los municipios y la observación de los aspectos que tienen que ver con la descentralización de servicios y de recursos. Sobre estas cuestiones ha debatido el Congreso de Intendentes y podemos ser articuladores con la OPP y otros organismos para tener una visión más nacional.

En el período pasado se había planteado la posibilidad de implementar el registro nacional de inversión pública. Quizás sería bueno que la Comisión tuviera instancias con el Gobierno nacional para hacer el cruce de la información, lo cual permitiría conocer la inversión en obra pública, servicios y otras cuestiones, como una forma de transparentar esa información y tener una perspectiva.

Solo quiero hacer dos o tres preguntas muy breves porque tenemos sesión de Cámara y sé que ustedes están mucho más ocupados que nosotros. Les agradecemos y reconocemos enormemente el esfuerzo que han hecho para concurrir en una mañana a dos comisiones de este Parlamento.

Sin ánimo de violentar en absoluto las autonomías municipales, creo recordar que hay un camino a recorrer, vinculado a algunos temas que quedaron planteados en el Congreso de Intendentes, que no sé si mantienen en la agenda. Estoy hablando de la regionalización en términos de estrategia de desarrollo y de algunos otros aspectos tratados en el marco de la misma sensibilidad, como la patente única, el subsidio de alumbrado, etcétera.

Asimismo, sabemos que han avanzado en forma importante frente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cuanto a la negociación colectiva, como uno de los elementos a incorporar en las relaciones laborales entre las intendencias y los trabajadores.

Me parece que también se está desarrollando el concepto de descentralización. En muchos casos, hay intendencias que cuentan con agencias o proyectos de desarrollo locales, que tienen que ver con la articulación en el marco del sistema nacional de competitividad que analizamos ayer.

Por último, queremos plantear que nosotros podríamos ser articuladores ante el Poder Ejecutivo para lograr que la Universidad y la academia trabajen junto a las intendencias y los gobiernos locales en los planes de ordenamiento territorial. Creo que hay experiencia importante al respecto; esto nos permitiría dimensionar el país -que no tiene más de 600 kilómetros-, por lo menos en algunos aspectos, de manera de tener pautas de relacionamiento y planificar el desarrollo. No estoy haciendo ninguna afirmación, sino planteando la voluntad de la Mesa del Congreso de Intendentes y la posibilidad de que nosotros, como Comisión especial, tengamos un rol distinto, de aproximar a las partes, a fin de generar una concepción de desarrollo más vasta que mirar solamente con la lupa el territorio que gobernamos o las leyes nacionales.

SEÑOR BOTANA (Sergio).- Voy a hacer algún comentario general sobre las distintas intervenciones.

Con respecto a lo que decía el diputado Asti, no hay dudas de que hay que trabajar en el funcionamiento y el financiamiento de los Municipios. Tampoco hay duda de que tendremos que encontrar fuentes de recursos diferentes de las de los gobiernos departamentales. En aquellos casos en los que se solapen los impuestos territoriales que deben percibir la intendencia y el gobierno departamental, habrá que fijar los porcentajes de participación de cada uno de ellos.

En cuanto a la institucionalización del Plenario Nacional de Municipios, en este momento está funcionando dentro del Congreso de Intendentes y de acuerdo con la filosofía de la ley que obliga a que la relación entre el Poder Ejecutivo y los Municipios sea a través de los gobiernos departamentales.

No sé si los Intendentes debemos dar opinión respecto de la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles, pero a título personal entiendo que es algo que corresponde desde el punto de vista de su incorporación en el más alto rango institucional del país.

Respecto de lo que nos decía el diputado Lafluf sobre las exoneraciones -el Congreso lo extraña en la lucha por el gasto público social, que es la lucha más justa que podamos dar-, seguramente, el Parlamento nos podrá ayudar en la mejora de la coordinación con el Poder Ejecutivo, en particular, con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, en lo que refiere a cuáles son los predios forestales que pueden ser exonerados o no, de acuerdo con el destino de la plantación forestal que se esté realizando.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- No está exonerada la madera de alta calidad.

SEÑOR BOTANA (Sergio).- Se debería exonerar solo lo que tiene como destino, por ejemplo, la producción industrial de muebles, pero no lo que es para pulpa de papel, leña u otro tipo de uso. A veces, las empresas hacen una solicitud indicando determinado destino y, finalmente, le dan otro. Tal vez, teniendo en cuenta este tipo de situaciones, habría que hacer un control al final y si se constata que se cambió el destino que se indicó en la solicitud inicial, habría que obligar a que se pague lo que corresponde.

Con respecto a las preguntas del diputado Tabaré Viera, a título personal, entiendo que debemos ajustar el rol institucional de cada uno de los actores en el proceso de descentralización. Así como tenemos que ver claramente qué corresponde en cada localidad al Municipio y al Intendente, en la Comisión de Descentralización tenemos que ajustar cuál es el rol institucional de cada uno de los actores. Lo que no tenemos que confundir es la acción de un jerarca al frente de una institución con el rol de la institución, porque a veces discrepamos con la institución cuando, en realidad, deberíamos discrepar con cómo ejerce su función un administrador. A veces, uno puede cometer algún tipo de excesos al frente de un organismo y eso no se corresponde con lo dictado por la institucionalidad.

Voy a tratar de contestar las preguntas del presidente de la Comisión.

Con respecto a la regionalización, este tema tal como lo habíamos trabajado en el período anterior no ha estado presente en este.

Se ha seguido trabajando sobre la patente única en el ámbito del Congreso de Intendentes, coordinando con Afisa los sistemas de administración. El Sucive se administra dentro del Congreso de Intendentes.

Se viene trabajando muy fuertemente en la deuda con UTE y la mejora de la eficiencia en el alumbrado público, habida cuenta de que si no aprovechamos el tiempo, seguramente, nos vamos a perder la posibilidad de hacer los recambios de luminarias por otras más eficientes, todas hechas por medición y no por conteo, dentro de períodos razonables, como se hizo en Maldonado durante la Intendencia de De los Santos, lo cual tendríamos que hacer en todos los departamentos. Por eso hay un trabajo acelerado en este sentido.

En cuanto al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se ha producido un diálogo entre la Federación de Funcionarios Municipales y el Congreso de Intendentes. Por supuesto, ese diálogo no obliga a que ningún departamento tenga que tomar determinada actitud. Simplemente, se trata de incorporar aportes que puedan servir, precisamente, para los acuerdos a los que se pueda llegar en los distintos departamentos. Recientemente, el diálogo se ha visto interrumpido por algunas cuestiones momentáneas, pero con seguridad se retomará.

La Mesa del Congreso y el Congreso en general han recibido a todos los actores del sistema nacional de desarrollo y se han llevado a cabo trabajos en conjunto.

La propuesta de que la academia colabore para el desarrollo equilibrado del país, con aportes a la ley de ordenamiento territorial, nos parece sumamente pertinente. Inclusive, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto tiene una serie de datos que viene relevando permanentemente y que muestran deficiencias en infraestructura, en materia educativa, de confort de los ciudadanos y de necesidades básicas insatisfechas en porciones importantes del territorio. Seguramente, también desde ese punto de vista se podrán hacer aportes sustantivos para eliminar esas desigualdades existentes en el país y, por supuesto, para potenciar los recursos en materia productiva de cualquier tipo, ya sea de producción primaria, industrial, de servicios, turismo y demás.

Inclusive, en este momento, se está llevando a cabo un trabajo importante en los departamentos de frontera con Brasil con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, tratando de identificar algunos mecanismos institucionales y algunos incentivos para derrotar el flagelo del desempleo que vino de la mano de la pérdida de competitividad, provocada por el tipo de cambio y la caída de los precios internacionales de los productos agropecuarios, que sumados a los costos productivos que tenemos implican un costo de flete tan importante que impide la producción agrícola en todo el este del Uruguay. Allí se está haciendo este trabajo para ver si superamos todo este tipo de situaciones. Por supuesto, compartimos la iniciativa y estamos totalmente dispuestos a trabajar en eso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias por concurrir a la Comisión. Esta no es la primera visita ni será la última en el período. Quedamos con la agenda abierta para seguir articulando los distintos temas con el Congreso de Intendentes.

Se levanta la reunión.

≠